

1 Geschiedenis en ontwikkeling

Jasper Krommendijk

1.1 Inleiding

1.1.1 Inleidende opmerkingen

Om het EU-recht te kunnen doorgronden is een goed begrip van de politieke en historische context van wezenlijk belang. Het complexe karakter van het EU-recht hangt nauw samen met het feit dat het Europese integratieproces met horten en stoten is gegaan, gekenmerkt door een ingewikkeld samenspel tussen verschillende instellingen en lidstaten met verschillende belangen.¹

1.1.2 Opzet van dit hoofdstuk

De geschiedenis zal worden opgedeeld in vier periodes. Deze indeling is natuurlijk altijd betwistbaar, omdat de werkelijkheid complexer en genuanceerder is.

- 1951-1965: De oprichtingsfase – *Nooit meer oorlog*
- 1965-1985: Eurosclerose
- 1985-2004: De jubel jaren?
- 2004-nu: Van crisis naar crisis

1.2 1951-1965: De oprichtingsfase – ‘Nooit meer oorlog’

De huidige Europese samenwerking komt voort uit de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) die in 1951 is opgericht met het zogenoemde Verdrag van Parijs.² De zes oprichtende landen waren Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, (West-)Duitsland en Italië. De voornaamste drijfveer achter de oprichting was om een einde te maken aan de steeds terugkerende oorlogen op het Europese continent.³ Vanuit deze gedachte werd na de Tweede Wereldoorlog

1 Zie voor een bespreking van de instellingen hoofdstuk 2.

2 De EGKS hield in 2002 op te bestaan, omdat in het EGKS-Verdrag een looptijd van 50 jaar was afgesproken.

3 Het is mede ook om die reden dat de EU in 2012 de Nobelprijs voor de Vrede kreeg.

de Verenigde Naties (VN) opgericht in 1945. Vier jaar later zag een ander Europees samenwerkingsverband het levenslicht: de Raad van Europa met zijn zetel in Straatsburg (aanvankelijk tien lidstaten, inmiddels uitgegroeid tot 47 Europese landen). Een van de belangrijkste verdragen die binnen dat verband werd aangenomen, is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De EU (met de Europese Raad en de Raad van Ministers als instellingen) en de Raad van Europa worden nog weleens door elkaar gehaald. Dit gebeurt ook met het Hof van Justitie van de EU (met de zetel in Luxemburg) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM; in Straatsburg). Het EHRM maakt deel uit van de Raad van Europa en beoordeelt klachten over schendingen van het EVRM in een van de 47 aangesloten lidstaten. Om het beeld te complementeren kan hier ook nog gewezen worden op de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) gestoeld op het idee van collectieve veiligheid en wederzijdse (militaire) samenwerking. Oorspronkelijk bestond deze organisatie uit twaalf (West-)Europese landen, en de Verenigde Staten en Canada. De NAVO is ondertussen uitgegroeid tot 32 leden.

1.2.1 De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal

Er is niet voor niets gekozen om te beginnen met de Europese samenwerking op het gebied van kolen en staal. Het betreft hier twee industrietakken die destijds cruciaal waren voor de productie van oorlogsmaterieel. De EGKS had als doel om de soevereiniteit van de deelnemende landen op dit terrein te beperken, om zo te voorkomen dat landen zich opnieuw zouden kunnen herbewapenen om het continent voor de derde keer in de twintigste eeuw in een oorlog te storten. Het idee van een EGKS kwam uit de koker van de Franse zakenman Jean Monnet, die daarom ook wel de ‘vader van Europa’ wordt genoemd. De Franse Minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman hield op 9 mei 1950 een befaamde rede waarin hij dit idee van Monnet verder uitwerkte. Zowel Monnet als Schuman koesterde duidelijke federale aspiraties en streefde naar ‘een Europese volkerengemeenschap’.⁴ Daarin stonden zij niet alleen. Eerdere aanzetten daartoe waren gedaan door onder meer Winston Churchill, die in 1946 opriep tot een ‘Verenigde Staten van Europa’. Het VK zou – ironisch genoeg – uiteindelijk pas in 1973 toetreden, vanwege Frans verzet.

Met het Verdrag van Parijs ontstond een gemeenschappelijke markt voor kolen en staal. Naast het voorkomen van oorlog was een belangrijk doel van de EGKS het vergroten van de economische groei en werkgelegenheid om zo de levensstandaarden in de aangesloten lidstaten te verbeteren. De institutionele structuur van de huidige EU is deels al terug te zien in die van de EGKS, die bestond uit een supranationale Hoge Autoriteit (de voorloper van de Europese Commissie), een Gezamenlijke Vergadering bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale

4 https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_nl.

parlementen (nu het Europees Parlement), een Raad waarin de regeringsvertegenwoordigers zetelden (nu de Raad van Ministers) en een Hof van Justitie bestaande uit negen rechters. De eerdergenoemde Jean Monnet werd de eerste voorzitter van de Hoge Autoriteit die belast was met het toezicht op de productie van kolen en staal.

In de jaren na de oprichting van de EGKS is getracht om de samenwerking door te trekken naar andere terreinen. Zo werd er gesproken over een Europese defensiegemeenschap met een Europees leger en een gezamenlijk defensiebudget. Het waren met name de Fransen die zich toen (en ook nu nog) hard maakten voor deze vormen van diepgaandere samenwerking, met name als tegenwicht van een al te Atlantisch georiënteerde buitenlandpolitiek en samenwerking binnen de NAVO door de EGKS-lidstaten. Ook was een belangrijk doel van deze defensiegemeenschap het integreren van het leger van de Bondsrepubliek Duitsland in de westerse defensiearchitectuur. Dit was namelijk een voorwaarde om de geallieerde bezetting van Duitsland te beëindigen. De ironie wil wederom dat deze plannen vooral mislukten door tegenwerking in Frankrijk, waar het parlement besloot het verdrag tot oprichting van de Europese defensiegemeenschap niet goed te keuren. Ook lagen er vergevorderde plannen op tafel voor een Europese politieke gemeenschap met een vergaand federalistische vorm van samenwerking met een rechtstreeks gekozen parlement, een senaat gekozen door de nationale parlementen en een meer supranationale executieve. Deze plannen sneuvelden eveneens toen duidelijk werd dat de Europese defensiegemeenschap er niet zou komen. Wel werd in 1954 de West-Europese Unie (WEU) opgericht als minder vergaand alternatief voor de defensiegemeenschap. Vanaf 1970 zou er eveneens op meer informele wijze overlegd worden over het externe beleid in het kader van de Europese Politieke Samenwerking.

1.2.2 Naar drie gemeenschappen

Omdat samenwerking op deze gevoelige terreinen lastig bleek gezien de politieke omstandigheden richtte men de blik al snel op economische samenwerking. In maart 1957 werd uiteindelijk het Verdrag van Rome ondertekend door de zes oorspronkelijke lidstaten waarmee de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) het licht zagen. De EEG beoogde het instellen van een gemeenschappelijke markt, waarbij belemmeringen in de vorm van handelstarieven en quota's zouden worden afgeschaft.⁵ Ook werd er een Gemeenschappelijk Douanetarief ingesteld aan de buitengrens, alsmede een gemeenschappelijke handelspolitiek ten opzichte van niet-EEG-lidstaten, zogenoemde derde landen. Daarnaast droegen de lidstaten op beleidsterreinen als mededinging, transport en met name landbouw, soevereiniteit over aan de EEG. De EEG en Euratom stonden aanvankelijk los van de EGKS, maar deelden hetzelfde Hof en de Gezamenlijke Vergadering. Iedere

5 Hierover meer in hoofdstuk 7.

Gemeenschap had dus een eigen Commissie en een aparte Raad van Ministers. Pas in 1965 zijn de instituties van de drie gemeenschappen samengegaan.⁶

In de beginjaren was de EEG een succes en droeg ze bij aan een sterke stijging van de economische groei in de zes aangesloten lidstaten. Die lidstaten was het zelfs gelukt om de onderlinge handelstarieven af te schaffen voor de beoogde datum in het EEG-Verdrag. Ook het landbouwbeleid was succesvol, dat onder meer tot doel had om de EEG-lidstaten zelfvoorzienend te maken wat voedsel betreft en de boeren een leefbaar inkomen te garanderen. Vanaf medio jaren zestig zat men zelfs met het tegenovergestelde probleem als gevolg van de landbouwsubsidies in de vorm van gegarandeerde minimumprijzen, namelijk overproductie in de vorm van boterbergen en melkplassen.

1.3 1965-1985: Eurosclerose

Dat het Europees integratieproces met horten en stoten is gegaan blijkt wel uit het feit dat in de jaren zestig van de vorige eeuw er op *politiek* niveau weinig gebeurde. Deze periode, die soms wel wordt aangeduid als het tijdperk van de Eurosclerose, duurde tot midden jaren tachtig. Zeker in de tweede helft van de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig was er weinig enthousiasme voor verdere Europese integratie te bespeuren, mede door de economische crisis en de hoge werkloosheid in Europa. Deze periode werd gekenmerkt door de oliecrisis, de opkomst van de Organisatie van olie-exporterende landen (OPEC), stijgende kosten van de welvaartsstaat en beurscrashes. Protectionistische ideeën konden in deze periode op behoorlijk wat instemming rekenen. Het bleek ook erg lastig voor de Commissie om voorstellen voor nieuwe harmonisatiewetgeving geaccepteerd te krijgen.

1.3.1 De lege stoel crisis en het Akkoord van Luxemburg (1965-1966): inertie

Het was met name de Franse regering onder leiding van de roemruchte president Charles de Gaulle die zich opwierp tegen een al te supranationale opstelling van de Commissie. Deze regering bepleitte een meer intergouvernementele invulling van de Gemeenschappen waarbij de lidstaten zelf de touwtjes in handen zouden hebben. De Fransen waren ook debet aan de 'Lege Stoel-crisis' van 1965. Gedurende een periode van zeven maanden weigerde Frankrijk nog langer aanwezig te zijn bij bijeenkomsten in de Raad. Frankrijk was het namelijk niet eens met de meer supranationaal invulling van het landbouwbeleid en de aanstaande intrede van het stemmen binnen de Raad met gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimititeit. Dit laatste was al eerder afgesproken tussen de lidstaten. De Franse regering vreesde echter de grip op het wetgevingsproces te verliezen, omdat als gevolg van

6 Dit geünificeerde institutionele kader was het gevolg van het Fusieverdrag getekend in Brussel op 8 april 1965 en in werking getreden op 1 juli 1967.

de gekwalificeerde meerderheid lidstaten niet langer met een veto onwelgevallige wetgeving zouden kunnen tegenhouden. Om vergelijkbare redenen was het land tegen een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement. Ook moest de Franse regering als gezegd weinig hebben van een lidmaatschap van het VK. De Gaulle zette zijn veto tegen toetreding van het VK tweemaal in (1963 en 1967).

De Franse afwezigheid tijdens bijeenkomsten van de Raad zorgde er voor dat de machinerie tot stilstand kwam. Deze inertie werd pas doorbroken met het Akkoord van Luxemburg dat op 29 januari 1966 in werking trad. Dit akkoord was eigenlijk niets minder dan een *'agreement to disagree'*. In dit akkoord werd vastgesteld dat er altijd gepoogd moest worden om consensus te bewerkstelligen. Mocht dat niet lukken, dan liet dit akkoord de weg open voor lidstaten om een veto uit te spreken wanneer zeer gewichtige nationale belangen van een lidstaat op het spel stonden. Aangezien deze belangen niet waren gedefinieerd en lidstaten maar al te graag naar deze uitzonderingspositie grepen, zorgde dit akkoord er voor dat er tot midden jaren tachtig relatief weinig wetgeving van de grond kwam. Veel voorstellen werden niet eens meer in stemming gebracht, omdat men op voorhand de bui al zag hangen als gevolg van de donkere wolken van een mogelijk veto. Een fameus voorbeeld van vertraging en obstructie is een richtlijn over de onderlinge erkenning van diploma's van architecten, waarover pas na zeventien jaar overeenstemming werd bereikt.⁷

Pas met de inwerkingtreding van de Europese Akte was het spook van De Gaulle uit de Brusselse wandelgangen verdwenen.⁸ Nadat hij in 1969 van het toneel verdween, bleek overeenstemming mogelijk over de toetreding van een drietal landen in 1973: Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. De toetreding van deze en andere lidstaten (Griekenland in 1981 en Spanje en Portugal in 1986) verergerde evenwel het hiervoor genoemde probleem van het akkoord van Luxemburg. Met bijna twee keer zoveel lidstaten (van zes in 1957 tot twaalf in 1986) is het natuurlijk moeilijker om consensus te bereiken. Daar komt nog eens bij dat het VK zich kritischer ging opstellen tegen opzichte van de Gemeenschappen toen (voormalig) premier Thatcher in 1979 aan de macht kwam en een kruistocht begon, onder het gepopulariseerde motto *'I want my money back'*.

7 Richtlijn 85/384/EEG van de Raad van 10 juni 1985 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels op het gebied van de architectuur, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten, *PbEU* 1985, L 223/15.

8 Het Luxemburgcompromis is volgens sommigen nog altijd niet officieel afgedankt. L. van Middelaar, *De passage naar Europa*, Groningen: Historische Uitgeverij 2009. Bovendien is dit compromis later nog weer aangevuld met de Ioanninaformule (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.6.2).